



---

PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU  
GESTÃO DE CRISES E CONFLITOS NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS E  
PRIVADAS

CLÁUDIO DE MORAIS MAIA

**GESTÃO DE CRISES E CONFLITOS**  
**Uma abordagem estratégica Política ou Científica no âmbito da**  
**Administração Pública**

Brasília - DF

2017

CLÁUDIO DE MORAIS MAIA

**GESTÃO DE CRISES E CONFLITOS**  
**Uma abordagem estratégica Política ou Científica no âmbito da**  
**Administração Pública**

Monografia apresentada à Faculdade UnYLeYa como exigência parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão de Crises e Conflitos nas Organizações Públicas e Privadas.

Orientador: Egle Pires Santos

Brasília - DF  
2017

CLÁUDIO DE MORAIS MAIA

**GESTÃO DE CRISES E CONFLITOS**  
**Uma abordagem estratégica Política ou Científica no âmbito da**  
**Administração Pública**

Monografia apresentada à Faculdade UnYLeYa como exigência parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão de Crises e Conflitos nas Organizações Públicas e Privadas.

Orientador: Egle Pires Santos

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, com  
menção \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_\_ ).

Banca Examinadora

---

---

Brasília - DF  
2017

## Resumo

O presente trabalho discute a noção de Gestão de Crises e Conflitos no âmbito da Administração Pública Brasileira, como sendo uma abordagem estratégica Político Científica, que embora enquanto atividade não esteja formalmente identificada como Ato da Administração Pública pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; é absolutamente pertinente, oportuna e necessária para que possam ser obedecidos os princípios do Art. 37 *caput*, de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que regem a Administração Pública, os Servidores Públicos e os Serviços Públicos. Defende-se ser assim possível posto que seja uma competência/habilidade própria dos administradores/gestores públicos que pode ser desenvolvida, regulada, implementada e aprendida. Adotou-se a pesquisa bibliográfica verificando-se quanto a sua pertinência na doutrina do direito administrativo brasileiro, verificou-se a Experiência Canadense quanto ao assunto, e analisou-se documentos de iniciativa brasileira que objetivam a implementação da Gestão de Crises e Conflitos em Órgãos da Administração Pública. Justifica-se a discussão visto que a atividade do Estado é voltada para proteção dos bens e interesses públicos, e da implementação das Políticas Públicas, em um mundo de constatare mudança, o que gera sucessivas ameaças tanto para a estrutura do Estado, quanto para os serviços públicos. Conclui-se que a Gestão de Crises e Conflitos é uma abordagem estratégica Político Científica no âmbito da Administração Pública, que está amparada pela legislação brasileira, e que seu desenvolvimento como atividade é intrínseco nos Atos Administrativos, e ainda que é uma habilidade própria dos Servidores Públicos por tanto dos Serviços Públicos.

Palavras-chave: Gestão de Crise; gestão de risco; Administração Pública.

## Abstract

This paper discusses the notion of Conflict and Crisis Management, in the scope of the Brazilian Public Administration, as a Political Scientific approach, although, as an activity, it hasn't been formally recognised as such by the Act of Public Administration by the Brazilian Constitution of 1988; its recognition is absolutely pertinent and necessary so that the principles of legality, impersonality, morality, publicity and efficiency, which control the Public Administration, the Public Servants and the Public services in Art. 37 *caput* can be obeyed. Therefore, this paper defends it, assuming that it is an ability/competency for the public administrators, that can be learned, regulated, implemented and developed. This paper has been formulated through the bibliographic research of its pertinency in Brazilian administrative law, the constataion of the Canadian Experience in this topic and the analysing of documents about Brazilian initiatives which purpose was the implementation of the Crisis Management in Public Administration. This paper justifies this discussion through the fact that the State's acts seek the public interest, the protection of estate and the implementation of public policies, in a world that is constantly changing, causing threats to the structure of the State and its public services. It concludes that the Management of Crisis and Conflicts is a Political Scientific approach, in the scope of Public Administration, supported by the Brazilian law, and that its development as an activity is intrinsic to the Administrative Acts, while being an ability held by the Public Servants and Public Service.

**Keywords:** Crisis Management; Risk Management; Public Administration.

## SUMÁRIO

REFERÊNCIAL TEÓRICO.....	6
1. GESTÃO DE CRISES E CONFLITOS – GESTÃO DE RISCOS .....	6
2. O ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	7
3. ANÁLISE DE INICIATIVAS BRASILEIRAS .....	8
4. CONCLUSÃO.....	9
INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1 .....	16
O ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	16
ÓRGÃOS PÚBLICOS E AGENTES PÚBLICOS.....	20
BENS PÚBLICOS E INTERESSE PÚBLICO .....	21
ATIVIDADE ADMINISTRATIVA.....	22
PODERES E DEVERES DA ADMINISTRAÇÃO .....	23
Poder de Polícia .....	24
Polícia Sanitária .....	25
CAPÍTULO 2 .....	26
A EXPERIÊNCIA CANADENSE PARA A GESTÃO DE RISCOS.....	26
FUNDAMENTOS DA GESTÃO DE RISCOS .....	28
O que é gestão de risco? .....	29
Por tanto o que é risco? .....	29
Por que a gestão de riscos é importante?.....	30
PROCESSO DA GESTÃO DE RISCOS.....	30
CONCLUSÕES DO RELATÓRIO CCDM.....	31
CAPÍTULO 3 .....	32
ANÁLISE DE INICIATIVAS BRASILEIRAS.....	32

GUIA DE ORIENTAÇÃO PARA O GERENCIAMENTO DE RISCOS (2013).....	33
MANUAL DE GERENCIAMENTO DE DESASTRES (2009).....	35
RT MANUAL DE GERENCVIAMENTO DE CRISES (2015) .....	36
SÍNTESE .....	38
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	38
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:.....	40

## **REFERÊNCIAL TEÓRICO**

### **1. GESTÃO DE CRISES E CONFLITOS – GESTÃO DE RISCOS**

Por princípio tem-se que a gestão de ‘crises’ de ‘conflitos’ é uma função da administração – cujo ente é a própria organização – que requer daquele que administra – cujo ente é o agente administrador – que seja capaz e competente para a tomada de decisões e a realização das finalidades da própria entidade.

Deste modo pode-se defender que a gestão de crises e de conflitos nas organizações públicas e privadas é um tipo de ‘ação’, que busca garantir que os interesses da organização estejam protegidos e que os riscos de sua operação/funcionamento estejam sob controle, o que resulta em um ambiente funcional seguro e competente para que a organização possa atingir seus fins e objetivos.

Evidencia-se que ‘crise’ e ‘conflito’ são estados situacionais já configurados e o mais grave, já instalados; o que faz com que as capacidades de controle e de tomada de decisão da organização estejam comprometidas. Por tanto a gestão destes estados não diz respeito tão somente à administração da organização em meio à crise ou conflito, tal qual numa mediação. Diz respeito à retomada, e a manutenção continuada da condição de segurança e plena capacidade de operação da organização por todo e qualquer tempo, e sempre com as devidas correções de estrutura, de processos, salvaguarda de recursos, treinamento de seus agentes e reformulação dos sistemas funcionais impactados ou sob risco, pelo fato de que estes eram, ou são, ou ainda podem vir a ser vulneráveis.

Assim pode-se até dizer que a gestão de crises e conflitos seria a administração das vulnerabilidades com vista a tornar a organização mais eficiente, eficaz e segura para competir nos mercados ou realizar suas finalidades.

Mas, por ser vulnerabilidade de modo geral aquilo que se entende como fraqueza e, ou, deficiência, vulnerabilidade deste modo sempre será todos os pontos nos quais a organização poderá vir a ser atingida pela ocorrência de desastres, ou atacada por ações de terceiros que almejem direta ou indiretamente a sua derrocada. Assim vulnerabilidade é risco.

Deste modo pode-se atualizar e asseverar que a noção de gestão de crises e conflitos é na prática a gestão de riscos pela administração.

Pois que sendo vulnerabilidade um estado de fraqueza ou deficiência. Não cabe a administração através seus agentes gerir fraqueza e deficiência, e sim corrigir estes estados, pois que lhe são internos e próprios, ou seja, sob seu controle. Mas, muitas das vezes, as vulnerabilidades a que a organização se vê sujeita não são passíveis de correção, pois que são



externas à própria organização ou até obscuras, e por tanto, totalmente fora de sua capacidade de controle.

Assim ao se compreender vulnerabilidade como sendo risco, a administração através de seus agentes administradores podem com o uso de modelos construir cenários nos quais possam testar a eficiência, eficácia e segurança dos sistemas funcionais da organização nos âmbitos interno e externo. Por tanto é mais coerente asseverar que o agente administrador é capaz de gerir riscos, pois que risco é a probabilidade aventada de que algo imaginado possa ocorrer mediante determinadas circunstâncias.

A gestão de risco como ação administrativa é comum tanto as organizações privadas quanto às públicas. No entanto cabe defender que há distinção de identidade, finalidade e substância das organizações privadas e das organizações públicas. Por isso a administração privada difere da administração pública e, por conseguinte o agente administrador privado difere do agente administrador público.

Assim consequentemente a gestão de crises e conflitos, ou seja, a gestão de riscos na administração privada se difere da administração pública. Pois que para na administração privada o que se quer preservar são o patrimônio e a imagem das organizações privadas, e na administração pública o que se quer preservar são o bem público e as políticas públicas.

## **2. O ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Este trabalho se delimita pela Gestão de Crises e Conflitos no âmbito da Administração Pública, que é regulada pelo capítulo VII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

E deste modo acolhendo o pensamento de Seabra Fagundes (2010, pág. 3) temos como pressuposto que o Estado constituído realiza seus fins por meio das funções de legislação, administração e jurisdição, nas quais reparte suas atividades, de modo que:

A função legislativa liga-se aos fenômenos de formação do Direito, enquanto as outras duas, administrativa e jurisdicional, se prendem à fase de sua realização. Legislar (editar o direito positivo), administrar (aplicar a lei de ofício) e julgar (aplicar a lei contenciosamente) são três fases da atividade estatal, que se completam e que a esgotam em extensão. (Fagundes, 2010, pág. 3).

E destaca-se a noção de Meirelles quanto a Administração Pública:

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. (Meirelles, 2001, pág. 59).

Devemos considerar ainda seguindo Meireles (2001, pág. 59) que “A Administração [Pública] não pratica *atos de governo*; pratica tão somente, *atos de execução*, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes.”. Assim a gestão de riscos deve se moldar às atividades do Estado, pois que:

O risco é uma função tanto da caracterização empírica de risco – geralmente definido como o produto da probabilidade e da magnitude da ocorrência de algum evento – como dos contextos culturais, sociais e políticos que afetam as reações e percepções das pessoas diante de eventos incertos. Como o serviço público desempenha papel crucial na tomada de decisões que envolvem riscos, é essencial que os servidores estejam preparados para gerenciá-los eficazmente. (Hill, 2003, pág. 13).

Nesse sentido é que se traz para análise o relatório da Mesa-Redonda de Pesquisa-Ação sobre Gestão de Risco no Serviço Público, secretariada por Stephen Hill e Geoff Dinsdale, e implementada pelo Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão, cujos objetivos eram o de identificar princípios básicos e práticas positivas, e ainda definir mecanismos para estimular a divulgação de estudos teóricos e medidas práticas para a gestão de riscos no âmbito do serviço público do Canadá, por considerar que “A evolução cada vez mais rápida do serviço público do Canadá torna essencial a realização de pesquisas voltadas para a superação dos problemas e desafios enfrentados diariamente pelos servidores.” (pág. 07).

O relatório tem como pressuposto que:

O objetivo deste documento é criar base para o desenvolvimento de estratégias e currículos de aprendizagem para a gestão de riscos no setor público. A gestão eficaz de riscos é crucial para o serviço público; a capacidade de tomar decisões corretas em relação a políticas, programas e serviços, em ambiente caracterizado por incertezas, é fundamental. Cada vez mais, o serviço público tem sido forçado a tomar decisões difíceis sobre riscos de saúde, riscos ambientais, riscos ao bem-estar econômico, riscos tecnológicos e riscos envolvidos na prestação de serviços, entre vários outros. As responsabilidades e deveres do governo em relação ao bem público exigem a adoção de práticas e estratégias eficazes de gestão de riscos. Este documento não detalha o conteúdo específico de um curso sobre gestão de riscos, o qual precisaria, necessariamente, adequar-se ao seu contexto particular. Em vez disso, procura definir metas curriculares genéricas que possam ser usadas como ponto de partida para cursos e atividades de treinamento dessa natureza organizados tanto pelo CCMD como por ministérios específicos. Os membros da Mesa-Redonda sobre Gestão de Riscos acreditam que os futuros currículos e programas de treinamento no âmbito do serviço público devem, no mínimo, levar em conta as questões abordadas neste documento. (Hill, 2003, pág. 9).

### 3. ANÁLISE DE INICIATIVAS BRASILEIRAS

Como prova destas perspectivas defendidas põe-se sob análise o Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e o Manual Gerenciamento de Desastres da Secretaria Nacional de Defesa Civil, Universidade

Federal de Santa Catarina, Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres e o RT Manual de Gerenciamento de Crises – Projeto Registro de Identidade Civil do Ministério da Justiça, Universidade de Brasília, Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico – CDT e Laboratório de Tecnologias da Tomada de Decisão – LATITUDE, cujo escopo é a preservação do bem público e das políticas públicas a partir das perspectivas da gestão de riscos.

#### **4. CONCLUSÃO**

Por conclusão responde-se ao problema aventado, asseverando que a Gestão de Crises e Conflitos deve ser considerada uma abordagem estratégica político científica. Pois que deve no âmbito da Administração Pública estar em consonância com os preceitos constitucionais reguladores (Capítulo VII) e ainda obedecer aos princípios elegidos no Artigo 37 da Constituição de 1988, pois que a gestão de riscos deve ser legal, impessoal, moral, pública e eficiente; como também deve ser sistemática, pois que:

O governo enfrenta riscos em muitas de suas funções: por exemplo, na sua função de proteger os direitos públicos, de criar condições para a prosperidade econômica, de preservar a integridade do meio ambiente, de tomar medidas para melhorar a saúde humana ou na prestação de serviços governamentais. (Hill, 2003, pág. 15).

## INTRODUÇÃO

Por princípio tem-se que a gestão de ‘crises’ de ‘conflitos’ é uma função da administração – cujo ente é a própria organização – que requer daquele que administra – cujo ente é o agente administrador – que seja capaz e competente para a tomada de decisões e a realização das finalidades da própria entidade.

Deste modo pode-se defender que a gestão de crises e de conflitos nas organizações públicas e privadas é um tipo de ‘ação’, que busca garantir que os interesses da organização estejam protegidos e que os riscos de sua operação/funcionamento estejam sob controle, o que resulta em um ambiente funcional seguro e competente para que a organização possa atingir seus fins e objetivos.

Existe um consenso de que crise é uma ruptura significativa com a normalidade, um fato negativo que estimula uma cobertura extensiva da mídia e exige pronta ação dos agentes responsáveis ou vítimas do fato negativo. Extrapola o controle, muitas vezes, e pode afetar o negócio, a segurança, a reputação e até a vida. (FORNI, 2017, p. 4 e 5).

Muitas vezes, o entendimento é até vago. Um desastre natural, por exemplo, pode não ser uma crise. Tem potencial para isso, mas, num segundo estágio, caso não seja bem administrado, principalmente em relação ao público afetado pelo evento. A forma como as consequências desse desastre serão administradas determinará se ele irá se transformar numa crise ou não. E até em que dimensões ele afetará a imagem das autoridades envolvidas no desastre. (FORNI, 2017, p. 5).

Evidencia-se que ‘crise’ e ‘conflito’ são estados situacionais já configurados e o mais grave, já instalados; o que faz com que as capacidades de controle e de tomada de decisão da organização estejam comprometidas. Por tanto a gestão destes estados não diz respeito tão somente à administração da organização em meio à crise ou conflito, tal qual numa mediação. Diz respeito à retomada, e a manutenção continuada da condição de segurança e plena capacidade de operação da organização por todo e qualquer tempo, e sempre com as devidas correções de estrutura, de processos, salvaguarda de recursos, treinamento de seus agentes e reformulação dos sistemas funcionais impactados ou sob risco, pelo fato de que estes eram, ou são, ou ainda podem vir a ser vulneráveis.

Crises também significam mudanças para melhor ou pior. Todos os dias, as corporações, os indivíduos enfrentam inúmeros problemas. Incidentes operacionais, pessoais, questões de mercado, dificuldades financeiras. Problemas com fornecedores, clientes, acionistas, empregados, patrões. Enfim, não há como viver, governar ou estar no mercado, numa disputa cada vez mais feroz, e não ter problemas. (FORNI, 2017, p 3).

Crise é um pouco diferente. Tudo parece normal. De repente, surge um problema de tal magnitude para interromper a normalidade das atividades. Desvia o foco, consome energia. Provoca comoção, desestabilização, prejuízos. (FORNI, 2017, p 3).

Assim pode-se até dizer que a gestão de crises e conflitos seria a administração das vulnerabilidades com vista a tornar a organização e ou o Estado mais eficiente, eficaz e seguro para competir nos mercados ou realizar suas finalidades.

Mas, por ser vulnerabilidade de modo geral aquilo que se entende como fraqueza e, ou, deficiência, vulnerabilidade deste modo sempre será todos os pontos nos quais a organização poderá vir a ser atingida pela ocorrência de desastres, ou atacada por ações de terceiros que almejem direta ou indiretamente a sua derrocada. Assim vulnerabilidade é risco. Ao que Forni (2017, p. 100), assevera: “A auditoria de vulnerabilidades, também chamada auditoria de risco, é o instrumento adequado para fazer gestão de riscos”. E cita Bernstein:<sup>1</sup> que diz: “É uma avaliação periódica do risco para determinar áreas atuais ou potenciais da operação e eventuais fraquezas da comunicação para identificar potenciais soluções”. (FORNI, 2017, p.100 *apud* BERNSTEIN, 2011 p.13).

Deste modo pode-se atualizar e asseverar que a noção de gestão de crises e conflitos é na prática a gestão de riscos pela administração.

O processo de gerenciamento de crises, portanto, começa com a gestão de risco, o que implica “vigilância” permanente para evitar o pior. Fazer gestão de risco significa perseguir a cultura dessa vigilância responsável, em que cada empregado ou diretor seja também um “gerente de risco”. Não permitir a criação de uma complacência e, em certos casos, um acomodamento, que possa levar a organização a minimizar potenciais crises. (FORNI, 2017, p.90).

Entretanto, sendo vulnerabilidade um estado de fraqueza ou deficiência, não cabe a administração através seus agentes gerir fraqueza e deficiência, e sim corrigir estes estados, pois que lhe são internos e próprios, ou seja, sob seu controle. Mas, muitas das vezes, as vulnerabilidades a que a organização se vê sujeita não são passíveis de correção, pois que são externas à própria organização ou até obscuras, e por tanto, totalmente fora de sua capacidade de controle.

Assim ao se compreender vulnerabilidade como sendo risco, a administração através de seus agentes administradores podem com o uso de modelos construir cenários nos quais possam testar a eficiência, eficácia e segurança dos sistemas funcionais da organização nos âmbitos interno e externo. Por tanto é mais coerente asseverar que o agente administrador é capaz de gerir riscos, pois que risco é a probabilidade aventada de que algo imaginado possa ocorrer mediante determinadas circunstâncias.

Crises não são altos e baixos de um negócio. São acontecimentos mais graves. Mas podem surgir de fatos triviais: uma pequena nota no jornal, indevidamente explicada ou esquecida. Ou do descaso de empregados com a segurança de instalações ou de produtos. Pode nascer de fraudes não descobertas pelos sistemas de auditoria. Ou de

---

<sup>1</sup> Jonathan Bernstein. *Manager's guide to crisis management*. New York: McGraw-Hill, 2011.

ex-empregados que vazam dados ou arquivos reservados para prejudicar a empresa ou tirar vantagens financeiras. (FORNI, 2017 p. 5).

A gestão de risco como ação administrativa é comum tanto as organizações privadas quanto às públicas. No entanto cabe defender que há distinção de identidade, finalidade e substância das organizações privadas e das organizações públicas. Por isso a administração privada difere da administração pública e, por conseguinte o agente administrador privado difere do agente administrador público.

Assim consequentemente a gestão de crises e conflitos, ou seja, a gestão de riscos na administração privada se difere da administração pública. Pois que para a administração privada o que se quer preservar são o patrimônio e a imagem das organizações privadas, e na administração pública o que se quer preservar são o bem e o interesse público, e as políticas públicas.

Por exemplo, Forni nos apresenta alguns casos:

Rio de Janeiro – Deslizamento do Morro do Bumba (FORNI, 2017, p.4).

Em janeiro de 2011, a região serrana do Rio de Janeiro sofreu o pior desastre natural da história do país: mais de 918 mortes, 166 desaparecidos, sete mil pessoas desabrigadas. Só em Nova Friburgo, foram mais de 400 mortes. Na madrugada de 14 de janeiro, temporais e enxurradas atingiram vários municípios, levando de roldão casas, carros, pontes, ruas, infraestrutura rural e urbana, sem que as pessoas tivessem tempo de serem socorridas. No ano anterior o Estado do Rio já havia sido atingido por tragédias, em Angra dos Reis e em Niterói. O deslizamento do Morro do Bumba causou mais de 100 mortes. O desastre do Rio expôs falhas graves de prevenção de crises e mostrou como, em um ano, nada havia sido feito para minimizar catástrofes dessa magnitude.

Santa Maria – A crise de irresponsabilidade (FORNI, 2017, p. 80 e 81).

Em janeiro de 2013, ocorre uma das maiores tragédia brasileiras em número de vítimas fatais. Incêndio na boate Kiss, em Santa Maria – RS, provocou a morte de 242 pessoas, a maioria jovens. Foi o segundo incêndio mais grave da história do país. A tragédia ocorreu por uma sucessão de erros e atos irresponsáveis, da atuação dos empresários da boate, ao conjunto musical que se apresentava, quando soubou fogos dentro da boate, provocando rapidamente um incêndio. A propagação rápida da fumaça tóxica foi responsável pela morte da maioria das vítimas.

A lista de irregularidades nessa crise é extensa. A casa noturna não tinha saídas de emergências; estava com o alvará vencido; tinha uma única saída, mesmo assim obstruída por cavaletes de ferro; não tinha plano de emergência de evacuação rápida; os seguranças não eram treinados e, no tumulto, os jovens que morreram não conseguiram sair da boate. Nesta cadeia de irresponsabilidades, naturalmente, a prefeitura de Santa Maria, o Corpo de Bombeiros, a fiscalização municipal e estadual, todos tiveram uma grande parcela de culpa, junto com os empresários que armaram uma verdadeira arapuca para os jovens. A boate funcionava há três anos e quase tudo lá era irregular. Especialistas consideraram o Plano de Combate a Incêndio da boate uma “fraude técnica”.

Petrobras – Corrupção arranha reputação de 60 anos (FORNI, 2017, p. 83).

Em março de 2014, a Polícia Federal iniciou a Operação Lava Jato, que desmantelou esquema de desvios de recursos públicos na Petrobras. Estima-se entre R\$ 4 a 10 bilhões o montante desviado. Já é considerado o maior escândalo de corrupção da história do país. A extensão da crise atingiu em cheio a reputação da petroleira, a ponto de ela não conseguir publicar balanços desde 2014 [situação a época registrada pelo autor, e revertida pela empresa em 2015]. Diretores da Petrobras, indicados por partidos políticos, em conluio com operadores, grandes empreiteiras e alguns empregados, montaram um esquema de distribuição de propina de 1 a 3 % do valor de contratos de grandes obras e outros negócios da empresa. Até março de 2015, quando o STF autorizou a abertura de inquérito contra 50 pessoas, sendo 34 parlamentares, a investigação já tinha levado a prisão 64 acusados, entre os quais diretores e empregados da Petrobras.

Crises são eventos de grande impacto, mas que na maioria das vezes podem ser previstos e amenizados.

Em resumo, entendemos crise como uma ruptura na normalidade da organização; uma ameaça real ao negócio, à reputação e ao futuro de uma corporação ou de um governo. Em geral, as crises não chegam de surpresa; frustram as expectativas dos *stakeholders* e têm um efeito deletério perverso, por exigir energia para gerenciá-las, que poderia ser empregada para obter resultados e não para apagar incêndios. Além disso, criam um clima de insegurança, despertando o apetite da mídia e a pressão dos concorrentes ou dos adversários políticos. Em essência, crises não são acontecimentos simples e fáceis de lidar. (FORNI, 2017, p. 9).

Deve-se saber também que não há como eliminar o risco das operações e atividades de organizações e governos, ele é inerente ao desenvolvimento das tecnologias de produção/transações comerciais e dos negócios/serviços de gestão pública. Forni assevera que: “O desenvolvimento industrial e social implica que os riscos estão constantemente mudando. Eliminar uma fonte de perigo pode significar introduzir outra.” (FORNI, 2017, p. 96).

A questão que fica como referencia Forni citando Drennan e McConnel<sup>2</sup>:

Não esquecer que as crises ocorrem por causa de falha em um ou vários dos seguintes elementos: *comportamento humano (erro humano), tecnologia, sistemas de administração (falhas de gestão, talvez o item mais comum) e comportamento da sociedade ou do governo.* (FORNI, 2017, p.96 *apud* DRENNAN e MCCONNELL, 2007, p. 51).

Forni (2017, p.11), ensina que três condições devem ser consideradas necessárias para a existência de uma crise: “ameaça severa, alto nível de incertezas e urgente necessidade de ação”. E assevera quanto a suas origens:

Cerca de 80% das crises ocorrem por erros de gestão ou envolvimento de empregados. Somente 20 % teriam origem em outras causas. (FORNI, 20017, p. 16).

Basicamente, erros de gestão. (...) Mas falhas primárias de gestão acrescidas de arrogância, autossuficiência e avaliação errada do risco. Em geral, aos erros de gestão somam-se problemas de comunicação, falta de transparência. Um ranço de poeira empurrada para baixo do tapete, combinado com falta de treinamento e de

---

<sup>2</sup> Lynn T. Drennan, Allan MacConnell. *Risk and crisis management in the public sector*. New York: Routledge, 2007.

compromisso com os clientes e a sociedade. Problemas de gestão aparecem como variável constante em grande parte das crises corporativas. (FORNI, 2017, p. 16)).

Por tanto, a maioria das crises e conflitos decorrem de:

decisões erradas; falta de controle ou de um plano de contingência; análise equivocada de cenários e erros de administração fatais para desencadear o fato negativo. Muitas decorrem de atos decididos sob pressão, até mesmo política, sem a devida avaliação, ou por descuido, incompetência ou interesse pessoal, corporativo ou político do executivo ou de toda a diretoria. (FORNI, 2017, p.20).

As organizações públicas e privadas por vezes desprezam e negligenciam as evidências de uma crise ou conflito, o que contribui para que estas se tornem reais.

É tão grave esta questão que Forni (2017, P. 25), referenciando publicação da Folha de São Paulo de 08/07/2011, aventa que “o indiano Nayana Chanda, que dirige o centro de publicações sobre globalização da Universidade de Yale, afirmou: “a crise econômica mundial é resultado da má gestão estatal e não da globalização”.”, o que para ele é fruto de uma mesma causa, e acresce: “Após anos concentrados em analisar crises corporativas e de governos, inclusive de outros países, acabamos confirmando a premissa de que a maioria das crises vem de erros de gestão e de falhas na administração”. E pontua quanto ao Instituto Butantã – centro de pesquisa de São Paulo:

Em 2009, o Instituto sofreu um incêndio que destruiu a maior parte do acervo de pesquisa e de espécies de ofídios, colecionados ao longo de quase 100 anos. Na época, especulou-se que o incêndio poderia ter sido causado por curto-circuito. Um acidente, como se costuma classificar. Em 2010, o Ministério Público do Estado de São Paulo, após quase um ano de investigação, concluiu: o incêndio foi criminoso. Alguém pôs fogo no Butantã? Não. (FORNI, 2017, p. 25).

A promotora Eliana Passarelli considerou a ocorrência de “negligência e imperícia” no acidente, ocorrido em maio 2009. “Os responsáveis não respeitaram os princípios mais básicos de segurança”, afirmou a Promotora. Vários funcionários e a diretoria foram responsabilizados por “incêndio culposo”. (FORNI, 2017, p. 25).

Outro caso na área pública:

Com a complacência do poder municipal e o descaso dos órgãos ambientais, começam a surgir barracos em cima de um lixão. Os barracos se transformam em casas. De início humildes, vão subindo com um ou dois andares. O poder público, pressionado em época de eleições, resolve urbanizar o local; cobra IPTU instala ligações de água e energia elétrica. Pronto. O governo carimbou esse processo de ocupação irregular, que pode durar anos. Um dia o lixão desaba. E leva junto casas e moradores. Como aconteceu na tragédia de 2010, em Niterói (RJ), no morro do Bumba, com 267 mortos. Diante da necessidade de habitações, e com a complacência e o descaso do poder público, o risco de um acidente, provavelmente, foi abafado ou desconsiderado. (FORNI, 2017, p. 92).

Forni (2017, p.98), destaca que: “Existem certos prurido das autoridades públicas para fazer comunicação de risco, principalmente se envolverem componentes políticos”. Por tanto o que impera no palco político de um modo geral é a omissão e a negligência da



Administração Pública e dos administradores públicos quanto à gestão de riscos, ou seja, a gestão de crises e conflitos no âmbito da Administração Pública.

A principal questão é que a comunicação de risco é “parte do esquema de prevenção de uma organização privada ou pública. Ela precisa estar presente durante todo o processo de prevenção de crises construído por governos ou indústrias.” (FORNI, 2017 p.100).

Por fim toma-se de Forni, um último caso para exemplificar a amplitude do que se entende como gestão de crises e conflitos, ou seja, gestão de risco, e ainda sua importância:

Hospitais – Quando a saúde está em perigo (FORNI, 2017, p.202 e 203).

Em janeiro de 2012, o Secretário de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Duvanier Paiva Ferreira, 56 anos, procurou atendimento em dois hospitais privados de Brasília: Santa Lúcia e Santa Luzia. Ele havia sofrido um infarto agudo do miocárdio, quando estava em casa. Era conveniado da Geap, plano não aceito pelos hospitais. Quando chegou ao Hospital Planalto – o terceiro na busca de atendimento de emergência –, o quadro já estava avançado e os médicos não conseguiram reanimá-lo. Ele morreu na recepção. O drama da família para interná-lo gerou uma troca de acusações. Esta dizia uma coisa e os hospitais se isentavam. No Hospital Santa Lúcia, foi exigido cheque-caução. Como a família, na pressa não tinha cheque nem dinheiro, ele não foi atendido.

O Hospital negou ter exigido cheque-caução e disse que “o paciente entrou calmamente no hospital e perguntou se o seu plano de saúde, Geap, era aceito. Ao ser informado que não, ele teria recusado o atendimento particular e saiu calmamente do hospital”, como se alguém sofrendo um infarto pudesse sair “calmamente” de dentro de um hospital.

O Hospital Santa Luzia chegou a negar em nota a presença da vítima no hospital, porque “As imagens do circuito interno de TV do Hospital Santa Luzia cedidas à polícia confirmam que o Sr. Duvanier não entrou no pronto-atendimento deste hospital.” A versão do hospital foi desmontada, depois, pela polícia civil, ao verificar as imagens da esposa do Secretário, na recepção. Essa é uma forma velada de tentar se eximir de qualquer culpa. Uma atitude corporativa, precipitada e que não ajuda a solucionar a crise. Pode agravá-la. Era a versão evasiva do hospital contra a palavra da esposa do Secretário.

Em dezembro de 2012, o TJDF mandou arquivar o inquérito contra os hospitais, por não ter constatado “crime contra relação de consumo” no atendimento dos hospitais. Independentemente do que vai acontecer com o processo, a partir dessa decisão, essa crise foi mal administrada. Houve um grande desgaste para a imagem dos hospitais, principalmente pelas tentativas de desconstruir a versão da família. O peso, neste caso, é menos operacional, financeiro do que de reputação. É um prejuízo intangível, incalculável, mas certamente ele existe. O resultado é a perda de confiança nas instituições.

Deste modo entende-se que a Gestão de Crises e Conflitos é uma abordagem Político Científica no âmbito da Administração Pública, e o que se busca neste trabalho é mostrar que tanto no que concerne ao ordenamento jurídico da Administração Pública em conformidade com a Constituição Federal de 1988, como também na atividade de administração pública, sua admissão e prática garantem a defesa e a proteção dos bens e interesses públicos e das políticas públicas. Pretende mostrar também que a gestão de risco é uma competência, uma

habilidade, que o administrador público deve possuir e desenvolver com vista ao devido cumprimento do dever.

## **CAPÍTULO 1**

### **O ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Este trabalho se delimita pela Gestão de Crises e Conflitos no âmbito da Administração Pública, por tanto deve estar fundamentado nos preceitos do Direito Administrativo Brasileiro, que segundo Meirelles (2001, p.34) “*sintetiza-se no conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado.*” (Grifos do autor). Acresce-se que são a lei a doutrina, a jurisprudência e os costumes as principais fontes do Direito Administrativo.

Visto que gestão de crises e conflitos é um tipo de ação, na Administração Pública será identificada tal qual a todas as atividades típicas do Estado, que visam pela sua natureza e finalidade o bem e o interesse público e as políticas públicas.

Tem-se, portanto, que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, determina em seu art. 37, *caput*, que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”, assim sendo a gestão de crises e conflitos e ou gestão de riscos é uma “ação/atividade” da Administração Pública, que tem seu modo e sua técnica regulada por lei, mesmo que indiretamente.

Pois que não há na doutrina administrativa discussão direta, formal, e objetiva sobre a gestão de crises e conflitos ou mesmo sobre a gestão de riscos, nem há qualquer preceito legal que estabeleça de modo sistemático enquanto técnica ou ferramenta própria da atividade pública. Por tanto é necessário perceber que na Administração Pública não se dá propriamente a gestão de crises e conflitos, ou se quer a gestão de riscos enquanto atividade, mas está sim imbuída como uma competência – ou seja, aquela capacidade de realizar juízos, conceber valores, proceder estimativas quanto ao futuro – que deve tanto a Administração Pública quanto os Agentes Públicos possuírem e sistematicamente fazerem uso, associando tal competência a todas as práticas da gestão pública.

Neste estudo importa compreender como esta competência permeia esta entidade chamada de Administração Pública – sua estrutura, seus agentes e suas atividades, para tanto, temos que partir do conceito de Estado.

Meirelles (2001, p.54 e 55), ensina citando Jellinek<sup>3</sup>, que Estado “Do ponto de vista sociológico, *é corporação territorial dotada de um poder de mando originário*”, citando Malberg<sup>4</sup>, que “sob o aspecto político, *é comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção*”, citando Biscaretti di Ruffia<sup>5</sup>, que “sob o prisma constitucional, *é pessoa jurídica territorial soberana*”, e aventa que “na conceituação do nosso Código Civil, *é pessoa jurídica de Direito Público Interno* (art. 14, I), e disto pode o Estado enquanto “ente personalizado” – “atuar no campo do Direito Privado e do Direito Público, e manter sua única personalidade de Direito Público”. (Grifos do autor).

Meirelles assevera que: “Esse é o Estado de Direito, ou seja, o Estado juridicamente organizado e obediente às suas próprias leis.” (2001, p.55).

O Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis: *Povo, Território e Governo soberano*. *Povo* é o componente humano do Estado; *Território*, a sua base física; *Governo soberano*, o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado do Povo. Não há nem pode haver Estado independente sem *Soberania*, isto é, sem esse poder absoluto, indivisível e incontestável de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu Povo e de fazer cumprir as suas decisões inclusive pela força, se necessário. A vontade estatal apresenta-se e se manifesta através dos denominados *Poderes de Estado*. (MEIRELLES, 2001, p.55) (Grifos do autor).

Segundo a Constituição Federal 1988, art. 2, São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Do que ensina Meirelles:

Esses *Poderes* são imanes e estruturais do Estado (diversamente dos *poderes administrativos*, que são incidentais e instrumentais da Administração), a cada um deles correspondendo uma *função que lhe é atribuída com precipuidade*. Assim a função precípua do Poder Legislativo é a elaboração da lei (função normativa); a função precípua do Poder Executivo é a conversão da lei em ato individual e concreto (função administrativa) a função precípua do Poder Judiciário é a aplicação coativa da lei aos litigantes (função judicial). (MEIRELLES, 2001, p.55) (Grifos do autor).

Introduzindo o pensamento jurista Celso Antonio Bandeira de Melo (2010, p.31) temos que a trilogia dos poderes é uma “construção política notável de Montesquieu” com o propósito de “impedir a concentração de poderes para preservar a liberdade dos homens contra abusos e tiranias dos governantes.”. E assevera:

Dentro desta construção ideológica, que ganhou enorme e proveitosa aceitação, é fundamental dividir-se o exercício destas aludidas funções entre diferentes órgãos. Sem embargo, nos vários Direitos Constitucionais positivos – e assim também no brasileiro – sua distribuição não se processa de maneira a preservar com rigidez absoluta a exclusividade de cada órgão no desempenho da função que lhe confere o nome. Esta solução normativa de estabelecer contemperamentos resultaria, ao menos no início, do explícito propósito de compor os chamados “freios e contrapesos, mecanismo por força do qual atribuindo-se a uns, embora restritamente, funções que

<sup>3</sup> Georg Jellinek, *L'État Moderne et son Droit*. Paris, 1926.

<sup>4</sup> Carré de Malberg, *Contgribution à La Théorie Générale da l'État*. Paris, 1922.

<sup>5</sup> Paolo Biscarti di Ruffia, *Dercho Constitucional*. Trad. Verdú. Madri, 1965.

em tese corresponderiam a outros, pretende-se promover um equilíbrio melhor articulado entre os chamados “poderes”, isto é, entre os órgãos do Poder, pois, na verdade, o Poder é uno. (MELO, 2010, p.32).

Neste sentido Meirelles (2001, p. 55) também salienta que “embora o ideal fosse a *privatividade* de cada função para cada Poder, na realidade isso não ocorre, uma vez que todos os Poderes têm necessidades de praticar *atos administrativos*, ainda que restritos à sua organização e ao seu funcionamento”, e ainda que “excepcionalmente” podem desempenhar funções e praticarem atos “que a rigor seriam de outro Poder”. (Grifos do autor).

E deste modo acolhendo o pensamento de Seabra Fagundes (2010, pág. 3) temos como pressuposto que o Estado constituído realiza seus fins por meio das funções de legislação, administração e jurisdição, nas quais reparte suas atividades, de modo que:

A função legislativa liga-se aos fenômenos de formação do Direito, enquanto as outras duas, administrativa e jurisdicional, se prendem à fase de sua realização. Legislar (editar o direito positivo), administrar (aplicar a lei de ofício) e julgar (aplicar a lei contenciosamente) são três fases da atividade estatal, que se completam e que a esgotam em extensão. (Fagundes, 2010, pág. 3).

E destaca-se a noção de Meirelles quanto a Administração Pública:

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. (Meirelles, 2001, pág. 59).

Portanto é correto entender que é justamente quando o Estado através de suas funções – legislativa, administrativa e judiciária – pratica os chamados atos administrativos, é que se encontra a ocasião para aplicação da competência da gestão de crises e conflitos, no seu desdobramento mais específico – o enfoque da gestão de riscos – para que por meio desta abordagem possa-se editar o direito positivo estritamente em face ao interesse público, aplicar a lei de ofício promovendo as políticas públicas, e ainda aplicar a lei contenciosamente também em face do interesse público.

Compete destacar que embora Estado e Administração Pública sejam conceitos que se conciliam e complementam, Governo e Administração são diversos, como ensina Meirelles:

Governo – Em sentido formal, é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos. Na verdade o Governo ora se identifica com os Poderes e órgãos supremos do Estado, ora se apresenta nas funções originárias desses Poderes e órgãos como manifestação da Soberania. A constante, porém, do Governo é a sua expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente. O Governo atua mediante atos de Soberania ou, pelos menos, de autonomia política na condução dos negócios públicos. (MEIRELLES, 2001, p. 59).

Administração Pública – Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica *atos de governo*; pratica, tão somente, *atos de execução*, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados *atos administrativos* (...).(MEIRELLES, 2001, p. 59 e 60). (Grifos do autor).

Para Meirelles (2001, p.60) “governo é atividade política e discricionária; administração é atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou a norma técnica.”. Assim considerado podemos entender que a Gestão de Risco é uma competência que também favorece a governabilidade, porque pressupõe per si a habilidade de lidar com situações de incertezas, de modelagem de perspectivas e cenários favorecendo o Governo naquilo que lhe é mais próprio que é a discricionariedade, ou seja, o atributo primordial para a tomada de decisões – atos de governo. Não obstante, a Gestão de Crises e Conflitos naquilo que lhe próprio quanto à identificação, análise, avaliação de riscos e recomendação de subsídios para a tomada de decisões é extremamente oportuna para a instrução do normativo técnico, que de modo especial vincula a administração – atos administrativos.

Por este tanto é que se busca indicar neste trabalho que a Gestão de Crises e Conflitos é uma abordagem estratégica Política ou Científica no âmbito da Administração Pública, posto que sua abordagem problematiza as questões de interesse público, e favorece aos Agentes Públicos a partir de suas práticas de identificação, análise, avaliação de riscos e recomendações para objetiva e conscienciosa tomada de decisão.

Meirelles saliente que:

A Política, como *forma de atuação* do homem público, não tem rigidez científica, nem orientação artística. Rege-se – ou deveria reger-se – por princípios éticos comuns e pelas solicitações do bem coletivo. Guia-se por motivos de conveniência e oportunidade do interesse público, que há de ser o seu supremo objetivo. (MEIRELLES, 2001, p. 39). (Grifos do autor).

Como atitude do homem público, a Política difunde-se e alcança todos os setores da Administração, quando os governantes – e aqui incluímos os dirigentes dos três Poderes – traçam normas ou praticam atos tendentes a imprimir, por todos os meios lícitos e morais, os rumos que conduzam a atividade governamental ao encontro das aspirações médias da comunidade. (MEIRELLES, 2001, p. 39).

Deste modo nega-se a “existência de *ato político* como entidade autônoma”. E em contrário assevera que: “O que existe é sempre o *ato administrativo*, o *ato legislativo*, o *ato judiciário* informado de *fundamento político*. (MEIRELLES, 2001, p.39). (Grifos do autor).

Assim a gestão de crises e conflitos enquanto “abordagem estratégica de gestão” tem espaço dentro do ordenamento constitucional para sua prática devido a seu ânimo preventivo, portanto político, e validade legal para sua proposição em razão de sua fundamentação técnica, portanto científica. Destaca-se que apesar dos campos de sua aplicação serem distintos, ou seja, a abordagem estratégica Política volta-se mais naturalmente e eficientemente ao plano de governo, e por sua vez abordagem estratégica Científica volta-se mais naturalmente e eficientemente ao plano de administração, temos claro que no entendimento constitucional do Estado, per si; há pacificação quanto a sua utilidade e da aplicabilidade de suas funções para toda a Organização Pública. Por tanto é no sentido de complementaridade que os sentidos político e científico da gestão de crises e conflitos, ou seja, a gestão de riscos deve ser considerada.

## ÓRGÃOS PÚBLICOS E AGENTES PÚBLICOS

Os órgãos públicos, segundo Meirelles (2001, p.62), “São centros de competência instituídos para o desempenho das funções estatais, através de seus agentes, cuja ação é imputada a pessoa jurídica a que pertencem”, e mais especificamente:

São unidades de ação com atribuições específicas na organização estatal. Cada órgão, como centro de competência governamental ou administrativa, tem necessariamente *funções, cargos e agentes*, mas é distinto destes elementos, que podem ser modificados, substituídos ou retirados sem supressão da unidade orgânica. (MEIRELLES, 2001, p. 63). (Grifos do autor).

Os *órgãos* integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais. Por isso mesmo, os órgãos não têm personalidade jurídica nem vontade da própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas na área de suas atribuições e nos limites de sua competência funcional expressam vontade da entidade a que pertence e a vinculam por seus atos, manifestados através de seus agentes (pessoas físicas). Como partes das entidades que integram, os órgãos são meros instrumentos de ação dessas pessoas jurídicas, preordenados ao desempenho das funções que lhes forem atribuídas pelas normas de sua constituição e funcionamento. Para a eficiente realização de suas funções cada órgão é investido de determinada competência, redistribuída entre seus cargos, com a correspondente parcela de poder necessária ao exercício funcional de seus agentes. (MEIRELLES, 2001, p. 63). (Grifos do original). (Grifos do autor).

Destaca-se que “a atuação dos órgãos é imputada à pessoa jurídica que eles integram, mas nenhum órgão a representa juridicamente. A representação legal da entidade é atribuição de determinados agentes (pessoas físicas)”. (MEIRELLES, 2001, p. 64).

Disto que a gestão de crises e conflitos e mais propriamente a gestão de risco é um atributo que pode ser exercido pelos agentes públicos, e isso em razão de suas personalidades jurídicas dentro da Organização Pública. Ou seja, disto decorre a legitimidade de agir (gerir).

Os agentes públicos segundo Meirelles (2001, p. 69), “São todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou temporariamente, do exercício de alguma função estatal. Os agentes normalmente desempenham as funções do órgão, distribuídas entre cargos de que são titulares”.

Registra-se que, segundo Meirelles (2001, p. 70 a 76) agentes públicos se diferenciam em: agentes políticos (componentes do governo, investidos em cargos, funções mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais), agentes administrativos (aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico determinado pela entidade estatal a que servem), agentes honoríficos (são cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, transitoriamente, determinados serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade ou de sua notória capacidade profissional, mas sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário e normalmente sem remuneração – não são servidores públicos, mas exercem função pública sujeitos a hierarquia e disciplina do órgão a que servem), agentes delegados (são particulares que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra, ou serviço público e o realizam em nome próprio, por conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob a permanente fiscalização do delegante – não são servidores públicos, mas colaboradores do Poder Público), e agentes credenciados (são os que recebem a incumbência da Administração para representa-la em determinado ato ou praticar certa atividade específica, mediante remuneração do Poder Público credenciante).

Ao que todos estes agentes podem desenvolver a competência de gestão de riscos com vista ao bem e interesse público.

## BENS PÚBLICOS E INTERESSE PÚBLICO

Bens Públicos segundo Mello, são:

Todos os bens que pertencem às *peçoas jurídicas de Direito Público*, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público (...), bem como os que, embora não pertencentes a tais peçoas, estejam afetados à prestação de um serviço público. (MELLO, 2010, p. 913). (Grifos do autor).

Bens Públicos segundo Meirelles, são:

*Bens Públicos*, em sentido amplo, são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais. (MEIRELLES, 2001, p.479). (Grifos do autor).

Ensina Meirelles (20001, p. 483) que estes bens pertencentes ao Estado, “destinam-se ao *uso comum* do povo ou a *uso especial*.”. E acresce independentemente do uso:

o Estado interfere como poder administrador, disciplinando e policiando a conduta do público e dos usuários especiais, a fim de assegurar a conservação dos bens e possibilitar normal utilização, tanto pela coletividade, quanto pelos indivíduos como ainda pelas repartições administrativas. (MEIRELLES, 2001, p.483). (Grifos do autor).

É neste aspecto em especial que a gestão de risco mais propriamente pode ser útil à administração pública, com vista a sua proteção; a exemplo, quanto a ocorrências de desastres naturais e ou acidentes vide o caso Samarco – Rompimento da Barragem de Fundão.

Quanto ao interesse público toma-se a assertiva de Mello:

*o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos **pessoalmente** têm quando considerados **em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem***. (MELLO, 2010, p.61). (Grifos do autor).

Desse modo trata-se de um atributo especialíssimo dos membros de uma sociedade que deve nortear todas as atividades públicas e por tanto a gestão de crises e conflitos.

## ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

No discurso de Mello, encontramos que:

O aparelho estatal exercente de atividade administrativa é composto pela própria pessoa do Estado, atuando por meio de suas unidades interiores – os *órgãos* – e por pessoas jurídicas que cria para auxiliá-lo em seus misteres – *as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações governamentais*, que na linguagem legal brasileira, compõem a *administração indireta*. (MELLO, 2010, p. 137). (Grifos do autor).

No discurso de Meirelles, encontramos que:

Em sentido lato, *administrar* é gerir interesses, segundo a *lei*, a *moral* e a *finalidade* dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesse geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração pública, por tanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum. (MEIRELLES, 2001, p.78 e 79). (Grifos do autor).

Meirelles (2001, p.79 e 80) ensina ainda que se distingue três tipos específicos de atos administrativos: “*Ato de império*, aquele que contém uma ordem ou decisão coativa da Administração para o administrado.”, “*Ato de gestão*, aquele que ordena a conduta interna da Administração e de seus servidores, ou cria diretos e obrigações entre ela e os administrados”,



e “*Atos de expediente*, aquele de preparo e movimentação de processos, recebimento e expedição de papéis e despachos rotineiros, sem decisão de mérito administrativo.”.

Essa é a principal diferença entre a administração pública e a administração privada que está voltada aos interesses e negócios do proprietário devendo o administrador desenvolver e realizar todas as atividades em vista dos objetivos do proprietário.

A administração pública como ensina Meirelles (2001, p.80), tem um único objetivo, “*o bem comum da coletividade administrada*” (Grifos do autor).

Por este tanto é de grande importância que a gestão de crises e conflitos, seja uma competência comum dos servidores públicos que realizam as atividades da Administração, pois sem esta competência não há possibilidade de atingimento ou manutenção do objetivo da Administração Pública.

Meirelles aventa que:

*Os princípios básicos da administração pública* estão consubstanciados em doze regras de observância permanente e obrigatória par o bom administrador: *legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público*. (MEIRELLES, 2001, p. 81). (Grifos do autor).

## PODERES E DEVERES DA ADMINISTRAÇÃO

O administrador público como ensina Meirelles (2001, p. 96), possui os encargos dos bens e interesses públicos que gere, e esta “investido de competência decisória, ao que passam ser *autoridades*, com poderes e deveres específicos do cargo ou da função e, conseqüentemente, com responsabilidades próprias de suas atribuições”. (Grifos do autor).

Destaca-se que este poderes e deveres resultam das leis, da moral administrativa e além, do interesse da coletividade. Meirelles ainda assevera que:

Fora dessa generalidade não se poderá indicar o que é *poder* e o que é *dever* do gestor público, porque, estando sujeito ao ordenamento jurídico geral e às leis administrativas especiais, só essas normas poderão catalogar, para cada entidade, órgão, cargo, função, serviço ou atividade pública, os poderes e deveres de quem os exerce. (MEIRELLES, 2001, p. 96 e 97). (Grifos do autor).

Meirelles argumenta ainda quanto ao Poder-Dever de Agir:

O *poder-dever de agir* da autoridade pública é hoje reconhecido pacificamente pela jurisprudência e pela doutrina. O *poder* tem para o agente público o significado de *dever* para com a comunidade e para com os indivíduos, no sentido deque quem o detém está sempre na obrigação de exercitá-lo. (...) O *poder* do administrador público, revestindo ao mesmo tempo o caráter de *dever* para com a comunidade, é insuscetível de renúncia pelo seu titular.

Disto resulta a obrigação de “fazer” do administrador público, doutro modo é essencial ao administrador público ter o ânimo para agir; ou seja, “gerir”, assim nesta noção está outro notório fundamento para a atribuição de importância e pertinência da gestão de crises e conflitos, ou seja, a gestão de riscos na Administração Pública.

Portanto o administrador público deve ser probo e tem o dever de agir. Ao que sua ação deve ser eficiente, ou seja, resultar em uma prestação de serviço público de excelência e executada com perfeição (adequação técnica com os fins públicos).

Destaca-se ainda que segundo Meirelles (2001, p. 109 a 121) a Administração Pública também está dotada de poderes. São os chamados poderes administrativos: Poder Vinculado (aquele que o Direito Positivo – a lei – confere à Administração Pública para a prática de ato de sua competência, determinando os elementos e requisitos necessários à sua formalização), poder discricionário (que o Direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo), poder hierárquico (dispõe o Executivo para distribuir e escalonar as funções de seus órgãos, ordenar e rever a atuação de seus agentes, estabelecendo relação de subordinação entre os servidores do seu quadro de pessoal), poder disciplinar (faculdade de punir internamente as infrações funcionais dos servidores e demais pessoas sujeitas à disciplina dos órgãos e serviços da Administração), poder regulamentar (a faculdade de que dispõem os Chefes de Executivo – Presidente da República, Governadores e Prefeitos – de explicar a lei para sua correta execução, ou de expedir decretos autônomos sobre matéria de sua competência ainda não disciplinada por lei), e ainda o Poder de Polícia e a Polícia Sanitária que pomos em destaque.

#### Poder de Polícia

Segundo Meirelles (2001, p.123), é a “faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado”. Assim poder de polícia é um recurso que dispõe a Administração para conter abusos do direito individual, o objetivo é a interrupção de atividade “que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional.

A *razão* do poder de polícia é o interesse social e seu *fundamento* está na supremacia geral que o Estado exerce em seu território sobre todas as pessoas, bens e atividades, supremacia que se revela nos mandamentos constitucionais e nas normas de ordem pública, que a cada passo opõem condicionamentos e restrições

aos direitos individuais em favor da coletividade, incumbindo ao Poder Público o seu policiamento administrativo. (MEIRELLES, 2001, p. 124). (Grifos do autor).

São exemplos dados por Meirelles (2001, p.125) de atos administrativos fundados na noção de poder de polícia: Lei de Recursos Hídricos, Código de Mineração, Código Florestal, Código de Caça e Pesca, Lei do Meio Ambiente.

Neste sentido a gestão de crises e conflitos, tão bem quanto a gestão de risco tem oportunidade excepcional, pois que cumpre ao administrador público o dever de agir, pois então não há necessidade de “provocação” seja de parte interessada ou propriamente pela coletividade, deve administrar os negócios públicos, os interesses públicos e os bens públicos a todo tempo com a preocupação primeira de sua “proteção”, ou seja, é sua obrigação identificar riscos, analisar quanto a potencialidade dos riscos, avaliar a probabilidade de seus impactos e instruir à própria Administração Pública quanto a conveniência de aplicação de uma dada medida seja preventiva, ou corretiva ou condicionando ou restringido liberdades individuais em favor da coletividade, o que formalmente aqui se entende como poder de polícia administrativa.

#### Polícia Sanitária

Meirelles (2001, p.133 a 134), inicia seu comentário quanto a este poder da Administração Pública argumentando que da imensa extensão do campo de atuação e alcance do Poder de Polícia Sanitária, e disto assevera ser “incomensurável” e justifica citando Cirne Lima<sup>6</sup> que “judiciosamente confessa”: “na impossibilidade de fixar limites já ao conceito de polícia sanitária, já à competência do Estado nesse assunto, devemos limitar-nos a uma classificação demonstrativa”. E acresce:

Em verdade, a polícia sanitária dispõe de um elastério muito amplo e necessário à adoção de normas e medidas específicas, requeridas por situações de perigo presente ou futuro que lesem ou ameacem lesar a saúde e a segurança dos indivíduos e da comunidade. Por essa razão o Poder Público dispõe de largo discricionarismo na escolha e imposição das limitações de higiene e segurança, em defesa da população. (MEIRELLES, 2001, p.134). (Grifos do autor).

Como assim proceder, se o administrador público, não tiver a competência para a gestão de riscos? Como se insurgir contra uma grave ameaça, como se posicionar de modo proativo para o cumprimento do fim último da administração pública – o “poder-dever” de cuidar dos interesses da coletividade, sem as competências da gestão de crises e conflitos?

Certo de que a presente análise dos preceitos constitucionais e normativos do Estado Brasileiro valida por suas noções gerais e essenciais, a gestão de crises e conflitos como

---

<sup>6</sup> Rui Cirne Lima, *Princípios de Direito Administrativo*, 1954, p.120.

abordagem estratégica para o trato tanto dos negócios públicos, quanto dos atos públicos da Administração, quanto das suas atividades e serviços públicos, não se esgota na presente exposição; mas que fica claro e suficientemente demonstrado, que se firma a noção de que Gestão de Crises e Conflitos é uma abordagem Político Científica no âmbito da Administração Pública.

## **CAPÍTULO 2**

### **A EXPERIÊNCIA CANADENSE PARA A GESTÃO DE RISCOS**

Da análise do Relatório da Mesa-Redonda de Pesquisa-Ação sobre Gestão de Riscos, 2003; e o Guia sobre gestão de riscos no serviço público, 2006, ambos documentos organizados por Stephen Hill, que tratam da experiência canadense para o desenvolvimento de uma cultura de gestão de riscos no serviço público; revelou-se fundamental a defesa de que Gestão de Crises e Conflitos é uma abordagem estratégica Político Científica no âmbito das Administrações Públicas.

O *Canadian Centre for Management Development – CCMD* (Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão), compreendendo que a evolução do serviço público do Canadá deixa evidente a necessidade de se aprimorar a eficiência e eficácia funcional dos serviços públicos, visa incorporar a Gestão de Riscos como uma competência de seus servidores. E justifica asseverando que:

O governo lida com riscos por meio de diversas funções, como por exemplo, a função de proteger direitos, criar condições para a prosperidade econômica, manter a integridade do meio ambiente, melhorar a saúde humana ou de prestar serviços governamentais. (HILL, 2006, p. 38).

E para tanto, houve a implementação da Mesa-Redonda de Pesquisa-Ação sobre Gestão de Risco do CCMD, com o objetivo de: “Criar base para o desenvolvimento de estratégias e currículos de aprendizagem para a gestão de riscos no setor público” e para “definir metas curriculares genéricas” que possam ser então postas como proposta de “ponto de partida de cursos e atividades de treinamento” do próprio centro com também dos ministérios canadenses.

Considera Hill, no Guia (2006, p 38), que a gestão de riscos “exige mais que decisões intuitivas e implícitas em relação a eles [riscos]; exige uma gestão ativa [administração] de riscos em bases sistemáticas, holísticas e integradas”. E pondera ainda que “decisores” por vezes na gestão de riscos “aceitem meios-termos entre interesses e valores conflitantes” e justifica isto, asseverando que “decidir como benefícios e prejuízos em potencial devem ser distribuídos é um aspecto importante para a gestão de risco”. E ainda nos diz que:

O Conselho do Tesouro [canadense] descreve a gestão de riscos como “uma abordagem sistemática que permite a definição da melhor linha de ação diante de incertezas mediante a identificação, a compreensão, a atuação e a comunicação de questões que envolvem riscos” (HILL, 2006, p. 38, apud Secretaria do Conselho do Tesouro 2001)<sup>7</sup>.

O entendimento é de que assim proposto, a gestão de riscos, concorre em auxílio aos servidores para que possam melhor “reconhecer e atacar riscos importantes; facilitar decisões sobre como riscos dessa natureza deve ser administrados; [além de] monitorar o progresso alcançado na gestão de riscos; e aprender a melhorar a maneira pela qual lidamos com riscos”. (HILL, 2006, p. 38).

Mas o que é risco?

Segundo o Conselho do Tesouro canadense, é a incerteza em torno de eventos e resultados futuros. Trata-se da expressão e admissão “da probabilidade e do impacto de um evento que pode influenciar a consecução dos objetivos de uma organização”.

Nos estudos canadenses, a noção de risco tanto comporta a ameaça, quanto a oportunidade, principalmente no âmbito governamental. E assevera:

Risco, por tanto é a probabilidade de que um evento, seja ele bom ou mau, ocorra no futuro. Frequentemente enfocamos o aspecto negativo do risco (por exemplo, ser morto, perde dinheiro, ser humilhado, etc.), mas é importante lembrar que o risco inclui tanto eventos positivos como negativos. (HILL, 2006, p. 37).

O risco reflete coisas futuras com as quais estamos preocupados, como nossa situação financeira, nossa saúde, nossos empregos, nossos filhos ou o meio ambiente. Decisões de risco podem ter efeito sobre as finanças, a saúde, o meio ambiente, os outros países, as leis e as regulações e os futuros políticos. (HILL, 2006, p. 37).

Percebe-se o risco como uma complexidade – incerteza – posto que basta sua identificação por si, para que este deva ser enfrentado (avaliado) de modo sistemático pelos decisores governamentais. E por isso é que é essencial a realização de pesquisas voltadas para a superação dos problemas e desafios enfrentados diariamente pelos servidores na prestação dos serviços públicos.

O primeiro aspecto relevante é o apontamento de que a interdisciplinaridade e coordenação horizontal são importantes para que haja uma gestão eficaz. O segundo aspecto relevante é a “exigência de participação de todos os níveis do serviço público, desde os chefes de departamento, a quem cabe definir a direção geral, até os analistas de políticas e riscos, que são responsáveis pela avaliação permanente dos riscos”. (HILL, 2003, p. 11).

---

<sup>7</sup> SECRETARIA DO CONSELHO DO TESOURO DO CANADA. *Integrated risk management framework, 2001*.

Disto que, se optou pela concentração da análise “nos imensos desafios culturais relacionados à construção de organizações capazes de tomar decisões compatíveis com o interesse público em ambiente marcado por incertezas” e isto por entenderem que: “Um aspecto importante deste objetivo é a questão de como conquistar e manter a confiança do público”. (HILL, 2003, p. 11).

## FUNDAMENTOS DA GESTÃO DE RISCOS

No relatório aventa-se que ‘risco’ é uma “função da caracterização empírica de risco”, e deste modo admitem que “geralmente [é] definido como o produto da probabilidade e da magnitude da ocorrência de algum evento”. Mas também reconhecem que é uma “função da caracterização dos contextos culturais, sociais e políticos que afetam as reações e percepções das pessoas diante de eventos incertos”. (HILL, 2003, p. 13).

Ao que se deve compreender que há grande complexidade nas noções quanto a risco para cada pessoa. E que é por esta constatação que asseveram: “Como o serviço público desempenha papel crucial na tomada de decisões que envolvem riscos, é essencial que os servidores estejam preparados para gerenciá-los eficazmente”. (HILL, 2003, p. 13).

Reconhecem duas dimensões complementares para a eficiente gestão de riscos, a saber:

A dimensão dos processos – os sistemas, as estratégias e as estruturas que moldam o ciclo da gestão de riscos. [E consideram que] A gestão de riscos é um processo sistemático de tomada de decisões e solução de problemas – e não um processo arbitrário. A gestão eficaz de riscos envolve a adoção de uma abordagem racional para a tomada de decisões, baseada na premissa lógica de que um processo bem estruturado tende a gerar decisões melhores com o passar do tempo. [E concluem] O processo da gestão de riscos deve ser encarado como ciclo contínuo de aprendizagem e introdução de melhorias. (HILL, 2003, p. 13).

A dimensão das pessoas – os conhecimentos, as competências, os aspectos culturais, as crenças e os valores necessários para que os servidores públicos gerenciem riscos eficazmente. [E consideram que] É evidente que o processo de gestão de riscos baseia-se, fundamentalmente, nas pessoas e são elas que devem trabalhar eficazmente neste contexto. Entre outros elementos incluídos nessa dimensão, podemos citar a capacidade de comunicação, o raciocínio sistêmico, as culturas que apoiam aprendizagem individual e organizacional e o papel da ciência na formação de políticas públicas. (HILL, 2003, p. 14).

A compreensão lógica a que se chega é que são as habilidades e competências dos servidores que determinaram a capacidade do Governo de gerenciar riscos<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Noção extraída do PRIVY COUNCIL OFFICE (PCO). *Risk management in public policy*. Report of the Assistant Deputy Minister Working Group on Risk Management, 2000. Disponível on-line em: [www.pco-bcp.gc.ac/public\\_e.htm](http://www.pco-bcp.gc.ac/public_e.htm).

O que é gestão de risco?

O relatório considerando as noções do Treasury Board Secretariat (TBS, 2001)<sup>9</sup> argumenta que gestão de risco é “uma abordagem sistemática voltada para o estabelecimento do melhor curso de ação possível em ambiente marcado por incertezas por meio da identificação, compreensão, atuação objetiva e comunicação de questões que envolvam riscos”. E justifica:

O governo enfrenta riscos em muitas de suas funções: por exemplo, na sua função de proteger os direitos públicos, de criar condições para a prosperidade econômica, de preservar a integridade do meio ambiente, de tomar medidas para melhorar a saúde humana ou na prestação de serviços governamentais. (HILL, 2003, p. 15).

Comentam que em “praticamente todos os casos” os gestores de riscos devem “compatibilizar interesses conflitantes na tentativa de encontrar solução ideal e aceitável”, o que é de fato uma missão bastante difícil, posto que tais soluções resultam em escolhas políticas tais como: “Identificar e orientar pessoas para que modifiquem o seu comportamento; reduzir os riscos por meio da regulamentação (ou de outros instrumentos); ou compensar pessoas que tenham sido negativamente afetadas por um evento de risco.” (HILL, 2003, p. 15).

Por tanto o que é risco?

O relatório ainda considerando as noções do Treasury Board Secretariat (TBS, 2001), argumenta que risco é “a incerteza que acompanha eventos e resultados futuros. É a expressão da probabilidade e do impacto de um evento que possa, potencialmente, afetar a consecução dos objetivos de uma organização”.

Neste sentido é um “evento futuro – positivo ou negativo”. Mas o aspecto negativo do risco como discute o relatório é mais proeminente, ao que considera o *PRIVY COUNCIL OFFICE* (PCO, 2000) que reflete esta realidade considerando que risco é “uma função da probabilidade de ocorrência de um evento adverso ou indesejável e da severidade ou magnitude das consequências deste evento”.

O relatório citando Slovic<sup>10</sup> suscita que “não existe risco real – ele é intrinsecamente subjetivo” (HILL, 2003, p. 16). E arremata a questão, atribuído esta difícil tarefa “de determinar estimativas de riscos tecnicamente válidas e socialmente aceitáveis aos formuladores de políticas públicas”. (HILL, 2003, p. 16).

<sup>9</sup> Noção extraída do TREASURY BOARD SECRETARIAT (TBS). *Integrated risk management framework*, 2001.

<sup>10</sup> Paul Slovic, Perception of Risk. *Sciense* 236, p.280-285, 1987.

Como os riscos podem ser “gerenciados”?

O relatório afirma que o enfrentamento dos riscos a que nos encontramos sujeitos, dá-se por uma abordagem ativa, sistemática, holística e integrada. Alerta-nos que “Riscos podem ser gerenciados mudando-se tanto a natureza de suas consequências como a probabilidade de que determinada consequência ocorra”. (HILL, 2003, p. 16).

No setor público, uma preocupação central na gestão de riscos é o dever de cuidar do bem público – os riscos sempre devem ser gerenciados mantendo-se, em primeiro plano, o interesse público. Neste contexto, a decisão sobre como a distribuição dos benefícios e das perdas potenciais deve ser equacionada é aspecto importante da gestão de risco.

Por que a gestão de riscos é importante?

O relatório afirma que a importância está na redução da probabilidade e da severidade de eventos indesejáveis. E acresce: “a gestão eficaz de riscos implica também prever os riscos futuros e saber lidar de maneira proativa com eles – gestão proativa em vez de reativa.” (HILL, 2003, p. 17).

Destaca-se também que oportunidades e inovações acarretam invariavelmente riscos ao que cita Wildavsky<sup>11</sup>, que caracterizou o dilema: “assumir riscos é uma condição essencial para o desenvolvimento humano; se parássemos de assumir riscos, inovações técnicas e sociais necessárias para solucionar muitos dos problemas mundiais desapareceriam”. (HILL, 2003, p. 17).

No relatório se admite que “Nenhum servidor público inovador pode evitar decisões que envolvam riscos; portanto, todos devem possuir habilidades e competências necessárias para gerenciar esses riscos”. (HILL, 2003, p. 18). E esta é uma condição essencial para o funcionamento dos serviços públicos, de modo que consigam atingir suas finalidades com a consequente satisfação da coletividade.

## PROCESSO DA GESTÃO DE RISCOS

De um modo geral, o relatório constatou que as estruturas de gestão de riscos baseia-se no modelo de ciclo; a considerar quatro fases: identificação, avaliação, resposta e monitoramento com aprendizagem, sendo que em cada uma destas fases comunicações regulares e significativas favorecem o sucesso do sistema.

a implementação de um programa de gestão de riscos exige um esforço interdisciplinar: pessoas de diferentes organizações e disciplinas devem trabalhar em conjunto para desenvolver uma perspectiva holística e sistemática de fatores de

<sup>11</sup> Aaron Wildavsky. *No risk is the highest risk of all*. American Scientist, 67 (1) p.32-37, 1979.



riscos existentes em cada caso. A gestão de riscos é uma atividade que envolve perdas e ganhos: a redução de um tipo de risco inevitavelmente cria outros, potencialmente imprevistos. Por exemplo, tentativas de minimizar um risco ambiental podem gerar riscos econômicos imprevistos e vice-versa. Para que todos os riscos sejam levados em conta no processo de tomada de decisões, é essencial incorporar muitas perspectivas diferentes e incorporar a avaliação de riscos não como processo de unidade, mas da organização como um todo. Essa é a finalidade da gestão integrada de riscos: “processo contínuo, proativo e sistemático de compreensão, gerenciamento e comunicação de riscos a partir da perspectiva da organização como um todo. Sua meta é permitir a tomada de decisões estratégicas que contribuam para a realização dos objetivos corporativos gerais da organização” (TBS, 2001).

## CONCLUSÕES DO RELATÓRIO CCDM

Assevera que “A gestão de riscos constitui complexa combinação de análise empírica e diálogo público em torno dos riscos que nos preocupam, das medidas adotadas para controlar esses riscos e do sucesso ou fracasso dessas medidas”. E firma a convicção de que “os conceitos importantes são a comunicação dos riscos e o envolvimento público, o princípio precaucional e as perspectivas interdisciplinares e sistêmicas desses riscos”. (HILL, 2003, p. 49). Tais conceitos foram discutidos com base em outros dois documentos, *Risk management for Canada and Canadians*, e do *Integrated risk management framework*.

Enumera-se que o estudo desenvolvido “fez sugestões relacionadas aos conhecimentos, às competências e a cultura necessários aos servidores para uma gestão eficaz de riscos”, de tal modo “abrangendo as estruturas, os sistemas e as estratégias, que acreditam ser mais adequadas para a criação de condições que permitam uma gestão eficaz de riscos por parte de servidores públicos”. (HILL, 2003, p. 49). Como segue:

Partindo dessas dimensões de aprendizagem sobre a gestão de riscos, propomos uma série de recomendações para melhorar a gestão de riscos no serviço público do Canadá.

- 1) A cultura do serviço público deve ser modificada para que os seguintes conceitos sejam amplamente assimilados.
  - As ferramentas e o currículo de um treinamento adequado são elementos importantes para garantir a eficácia de um processo de gestão de riscos e devem ser desenvolvidos e oferecidos a servidores que administram riscos.
  - A gestão de riscos não é uma atividade casual, mas deve ser uma função central, sistemática e integrada do governo. São necessários esforços sistêmicos e persistentes para que essa mudança cultural ocorra. Para esse fim, cada ministério, particularmente os diretamente envolvidos com a gestão de riscos, deve avaliar seus processos decisórios, sua cultura, seus conhecimentos e suas competências no campo da gestão de riscos e compará-los às diretrizes gerais apresentadas neste documento. Os ministérios ou órgãos que administram riscos devem trabalhar no sentido de desenvolver cursos de gestão de riscos – ou melhorar os cursos existentes. Idealmente, os departamentos devem trocar informações sobre

suas necessidades em termos de educação e treinamento e identificar sinergias para o desenvolvimento desses cursos. À medida que as necessidades de treinamento e educação forem se tornando mais claras, o CCMD pode ser um parceiro útil para o desenvolvimento e realização de cursos para gerentes.

- 2) É necessário estabelecer um centro governamental de especialização na gestão de riscos.
  - É recomendável estabelecer fonte única que possa ser utilizada pelos servidores para obterem ferramentas e satisfazerem suas necessidades de aprendizagem e desenvolvimento. Essas necessidades podem ser preenchidas em parceria com institutos de treinamento especializados na gestão de riscos. Esses consultores podem estar disponíveis para discussões individuais, aconselhamento e troca de ideias com os gerentes. Esse grupo poderia estar baseado na TBS ou operar em estreito contato com a Divisão de Gestão de Riscos dessa secretaria, e poderia incluir acadêmicos e praticantes originários dos setores público e privado.
- 3) É necessário melhorar a educação e o treinamento na gestão de riscos.
  - Recomenda-se que o CCMD explore o desenvolvimento de um curso (ou cursos) sobre a gestão de riscos para gerentes do serviço público. Esse curso, ou conjunto de cursos, introduziria conceitos básicos e proporcionaria base para treinamentos adicionais nessa área. O CCMD e outras organizações deveriam, também, considerar a possibilidade de desenvolver cursos com conteúdo mais específico ou módulos educacionais voltados para as principais dimensões mencionadas neste estudo.
  - Para disponibilizar conhecimentos e orientações ao CCMD e a outras entidades que estejam desenvolvendo cursos sobre a gestão de riscos, é necessário que sejam desenvolvidos corpos docentes associados e que mentores sejam identificados para a gestão de riscos. Esse grupo poderia incluir pessoas provenientes de todos os níveis e de diversas áreas (por exemplo, técnicos, gerentes intermediários e dirigentes envolvidos com riscos ambientais, legais ou financeiros), criando-se, assim, amplo espectro de especializações e assessorias multidisciplinares.

Cabe defender que o entendimento e a cultura canadense quanto a Gestão de Riscos, é equivalente tanto em função quanto em técnica com o entendimento e cultura brasileira quanto a Gestão de Crises e Conflitos. Por tanto neste trabalho tomou-se ambas as expressões nominativas como equivalentes para o tratamento e desenvolvimento da argumentação.

Por este tanto é que se entendeu que Gestão de Crises e Conflitos é uma abordagem Político Científica no âmbito da Administração Pública.

## **CAPÍTULO 3**

### **ANALISE DE INICIATIVAS BRASILEIRAS**

Como prova destas perspectivas do ordenamento jurídico brasileiro que são defendidas no capítulo 1, e em referência ao relatório da Mesa-Redonda do CCMD sobre Gestão de Riscos capítulo 2, analisa-se os três documentos como referência material das iniciativas

brasileiras, quanto a suas concepções gerais, sua definição conceitual de risco e de gestão de risco, além da importância atribuída a sua inserção no âmbito da Administração Pública: Guia de Orientação para o Gerenciamento de Riscos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2013), e o Manual Gerenciamento de Desastres da Secretaria Nacional de Defesa Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres (2009) e o RT Manual de Gerenciamento de Crises – Projeto Registro de Identidade Civil do Ministério da Justiça, Universidade de Brasília, Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico – CDT e Laboratório de Tecnologias da Tomada de Decisão – LATITUDE (2015), cujo escopo é a preservação do bem público, do interesse público e das políticas públicas a partir das perspectivas da gestão de crises e conflitos e gestão de riscos.

#### GUIA DE ORIENTAÇÃO PARA O GERENCIAMENTO DE RISCOS (2013)

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em março de 2013, divulgou o guia considerando assertivamente que: “Os níveis de riscos, em todas as categorias – ambientais, sociais, econômicos, geopolíticos e tecnológicos, vêm aumentando globalmente”. E admite como pressuposto que:

Esta nova realidade vem exigindo cada vez mais das organizações a capacidade de lidar com altos graus de riscos em seus Planos Estratégicos, Programas, Projetos e Processos Finalísticos, tanto no setor público quanto no setor privado. (GUIA, 2013, p. 8).

Diante desta realidade é fundamental a utilização de processos eficazes para o gerenciamento de riscos que permitam seu tratamento e a prevenção de crises. (GUIA, 2013, p. 8).

Deste modo seus objetivos principais são: “apoiar o Modelo de Excelência do Sistema de Gestão Pública no que tange ao tema de gerenciamento de riscos e prover uma introdução ao tema gerenciamento de riscos.” (GUIA 2013, p. 8).

Este documento teve como referência o *The Orange Book Management of Risk - Principles and Concepts* (Gerenciamento de Riscos – Princípios e Conceitos) do Governo do Reino Unido, produzido e publicado pelo HM Treasury do Governo Britânico (Orange Book)”, (GUIA 2013, p. 8), cujo escopo é o gerenciamento de riscos no âmbito governamental.

Registra-se que o presente guia é resultado do: “trabalho desenvolvido pela Secretaria de Gestão Pública (SEGEP) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em

cooperação com o Ministério das Relações Exteriores do Reino Unido.” (GUIA, 2013, p. 8).

E defende que:

O Orange Book tem como vantagens, além de ser compatível com padrões internacionais de gerenciamento de riscos, apresentar uma introdução ao tema gerenciamento de riscos, tratando de uma forma abrangente e simples, um tema complexo como o gerenciamento de riscos nas organizações. (GUIA, 2013, p. 8).

A importância do Gerenciamento de Riscos.

O Guia defende que quando uma organização não gerencia adequadamente os riscos aos quais está exposta, se sujeita a probabilidade (incerteza) de não atingir os seus objetivos. E por este tanto assevera que “o gerenciamento de riscos é fundamental para o sucesso no cumprimento da missão da organização pública em entregar serviços de qualidade para o cidadão”. Pois que compreende que tal gerenciamento “melhora a eficiência, eficácia e efetividade”. Além de contribuir significativamente para o aumento da confiança do cidadão, quanto à capacidade do Governo de realizar suas atividades e prestar um serviço público de qualidade. (GUIA, 2013, p. 9). E formaliza que:

O Guia tem como objetivos apoiar o Modelo de Excelência do Sistema de Gestão Pública no que tange ao gerenciamento de riscos e prover uma introdução ao tema gerenciamento de riscos no setor público, abordando os pontos essenciais e as etapas que devem ser levadas em consideração no gerenciamento de riscos. (GUIA, 2013, p. 10).

Públicos Alvos.

O Guia enumera quatro seguimentos como públicos alvos (GUIA, 2013, p. 10):

- 1 Aqueles que participam da Rede GesPública ou estejam adotando o Modelo de Excelência;
- 2 Aqueles iniciantes em gerenciamento de riscos que podem utilizá-lo como um documento introdutório;
- 3 Aqueles que estejam envolvidos na avaliação de riscos de seus programas, projetos, processos finalísticos, auditoria interna de riscos, participando em comitês ou em reuniões para revisão e avaliação de riscos e que necessitem de um documento que contenha os elementos essenciais geralmente abordados no gerenciamento de riscos;
- 4 As lideranças das organizações que podem utilizá-lo como apoio para introduzir, de uma forma simples e eficaz, o gerenciamento de riscos na sua organização.

Definição de Risco

No Guia dá-se a seguinte assertiva:

Podemos considerar riscos como eventos ou condições incertas, que caso ocorram, podem gerar impactos negativos (ameaças) ou positivos (oportunidades) nos objetivos (por exemplo: objetivos de prazo, custo, qualidade, escopo e imagem) de programas, projetos ou serviços a serem entregues à sociedade. (GUIA, 2013, p. 12).

## MANUAL DE GERENCIAMENTO DE DESASTRES (2009)

A Secretaria Nacional de Defesa Civil (à época), órgão do Ministério da Integração Nacional em parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina no ano de 2009, através do Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres, entendendo que “mais que estar preparada para adaptar-se a novas formas de resposta aos desastres, deve estar pronta para conceber e atuar a partir de um modelo único e torna-lo padronizado e conhecido por todos que atuam em emergências e situações críticas” (OLIVERIRA, 2009, Introdução p.7), e por este motivo desenvolveu o manual em análise.

Foram considerados para a elaboração do presente manual:

as diretrizes da Política Nacional de Defesa Civil de 2007, e ainda as referências do Curso de Capacitação em Defesa Civil: Sistema de Comando em Operações – SCO (2004), e os conteúdos do Curso de Introdução ao Sistema de Comando de Incidentes (do inglês, Incident Command System/ICS-100) desenvolvido pelo Instituto de Gerenciamento de Emergência (Emergency Management Institute) da Agência Federal de Gerenciamento de Emergências dos EUA (Federal Emergency Management Agency/FEMA). (OLIVERIRA, 2009, Introdução p.7).

### Administração de desastres

O manual considerando a Defesa Civil enquanto organismo assevera que:

o principal foco da Defesa Civil concentra-se na administração dos desastres, ou seja, na redução das consequências decorrentes de eventos adversos, seja evitando que eles aconteçam, seja diminuindo a sua intensidade ou mesmo aumentando a capacidade das comunidades para resistir a eles. (OLIVERIRA, 2009, p.8).

O que traz a lume que o planejamento, a organização, a direção e o controle como atividades da administração de modo geral são competências objetivas que devem ser desempenhadas a fim de que possa haver uma efetiva e eficaz gestão de riscos.

### Riscos em desastres

Oliveira citando Adams<sup>12</sup> destaca o conceito de ‘risco’ como:

“O risco, segundo a definição mais encontrada na literatura sobre segurança, é a probabilidade de um evento futuro adverso multiplicada por sua magnitude”. (Oliveira, 2009, p. 11).

Ao que se destaca que a Política Nacional de Defesa Civil de (2007, p.8), conceitua risco como:

- Medida de danos ou prejuízos potenciais, expressa em termos de probabilidade estatística de ocorrência e de intensidade ou grandeza das consequências previsíveis.
- Relação existente entre a probabilidade de que uma ameaça de evento adverso ou acidente determinados se concretize, com o grau de vulnerabilidade do sistema receptor a seus efeitos.

### Fases da Administração dos Desastres

---

<sup>12</sup> John Adams, *Risco*. São Paulo. Editora Senac São Paulo, 2009.

O manual enumera quatro fases de administração de desastres – prevenção, preparação, resposta e reconstrução – seguindo a Política Nacional de Defesa Civil (2007).

Assim, a prevenção representa a primeira fase da administração de um desastre e engloba o conjunto de ações que visam a evitar que o desastre aconteça ou diminuir a intensidade de suas consequências. (Oliveira, 2009, p. 13).

A preparação representa uma segunda fase da administração do desastre, e reúne o conjunto de ações que visam a melhorar a capacidade da comunidade frente aos desastres (incluindo indivíduos, organizações governamentais e organizações não-governamentais) para atuar no caso da ocorrência deste. (Oliveira, 2009, p. 13).

A resposta representa mais uma fase da administração do desastre e envolve o conjunto de ações que visam a socorrer e auxiliar as pessoas atingidas, reduzir os danos e prejuízos e garantir o funcionamento dos sistemas essenciais da comunidade. (Oliveira, 2009, p. 13).

Finalmente, a reconstrução é a última fase da administração do desastre e abrange o conjunto de ações destinadas a reconstruir a comunidade atingida, propiciando o seu retorno à condição de normalidade, sempre levando em conta a minimização de novos desastres. (Oliveira, 2009, p. 13).

#### RT MANUAL DE GERENCIAMENTO DE CRISES (2015)

O Ministério da Justiça, Universidade de Brasília, Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico – CDT e Laboratório de Tecnologias da Tomada de Decisão – LATITUDE, desenvolveram o RT Manual de Gerenciamento de Crises – Projeto Registro de Identidade Civil – RIC (2015), no presente projeto se busca:

otimizar o sistema de identificação e individualização do cidadão brasileiro nato e naturalizado com vistas a um perfeito funcionamento da gestão de dados da sociedade, os quais agregam valor à cidadania, à gestão administrativa, à simplificação do acesso aos serviços disponíveis ao cidadão e à segurança pública do país. (BRASIL, 2015, Introdução, p. 7).

O manual teve como referência a Lei 9.454, de 7 de abril de 1997, regulada pelo Decreto 7.166, de 5 de maio de 2010, que atribui ao Ministério da Justiça a responsabilidade por viabilizar o desenvolvimento e a implementação do Registro de Identidade Civil.

Destaca-se que a Lei 7.116 de 29 de agosto de 1983, “assegura validade nacional às Carteiras de Identidade, ou Cédulas de Identidade; confere também autonomia gerencial às Unidades Federativas no que concerne à expedição e controle dos números de registros gerais emitidos para cada documento” (BRASIL, 2015, Introdução, p. 7), do que se entende que:

Essa condição de autonomia, ao contrário do que pode parecer, fragiliza o sistema de identificação, já que dá condições ao cidadão de requerer legalmente até 27 (vinte e sete) cédulas de identidades diferentes. Com essa facilidade legal, inúmeras possibilidades fraudulentas se apresentam de maneira silenciosa, pois, na grande maioria dos casos, os Institutos de Identificação das Unidades Federativas não dispõem de protocolos e aparato tecnológico para identificar as duplicações de registro vindas de outros estados, ou até mesmo do seu próprio arquivo

datiloscópico. Consoante aos fatos, os Institutos de Identificação não trabalham interativamente para que haja trocas de informações de dados e geração de conhecimento para manuseio inteligente e seguro para individualização do cidadão em prol da sociedade. (BRASIL, 2015, Introdução, p. 7).

E em razão desta problemática que se desenvolveu o Manual de Gerenciamento de Crise – Projeto RIC, com a finalidade de se “tornar referência de comunicação para assuntos ligados à identificação no país”.

O objetivo é auxiliar os profissionais do sistema de identificação no trabalho diário de atendimento de imprensa, em situações especiais de gerenciamento de crise. (BRASIL, 2015, Introdução, p. 7).

Trata-se de um guia de consulta para gestores e assessores de comunicação. É publicado antes da implementação do registro de identificação para que as normas e os ideais de comunicação, tais como transparência absoluta e agilidade na produção de conteúdo, possam ser a base dos procedimentos. (BRASIL, 2015, Introdução, p. 7).

#### Resumo: Em dias de crise

Assevera o manual quanto à importância da credibilidade que:

Más notícias não melhoram com o tempo e dar a impressão de segurar ou manipular informação pode destruir a credibilidade da instituição. Contar a versão da instituição, tão logo e tão completa quanto possível, é essencial para a manutenção de um alto nível de credibilidade e para alcançar o apoio do público. (BRASIL, 2015, p. 46).

Se houve erro, é preciso assumir. Tapar o sol com a peneira pode levar o jornalista a sentir-se enganado e isso irá dificultar o relacionamento entre as partes. (BRASIL, 2015, p. 46).

A imprensa deve ser vista como um canal, devidamente filtrado, por meio do qual a instituição pode falar com seus públicos de interesse. É desse modo que os cidadãos formam opiniões sobre a instituição, exatamente na medida em que ela responde a uma situação ou apresenta suas realizações. (BRASIL, 2015, p. 46).

#### Como se preparar para entrevistas e para crises

Entendendo que gestores por vezes “relutam em falar com a mídia”, e que “Entrevistas são oportunidades para corrigir informações, responder a críticas e /ou destacar uma atividade realizada.”, o manual recomenda que:

Para tanto, o entrevistado precisa estar preparado e consciente da repercussão que poderá provocar. Ao se encontrarem, cabe ao assessor de comunicação conversar com o repórter sobre a entrevista, a fim de estabelecer as “regras” a serem seguidas na entrevista com o porta-voz. Torna-se importante deixar claro sobre o que se vai falar ou não, explicando, é claro, os motivos de qualquer tipo de negativa. É perfeitamente admissível pedir, com antecipação, uma lista de prováveis pontos a serem abordados pela reportagem. (BRASIL, 2015, p. 50).

Uma vez dada a permissão para a entrevista, o interlocutor terá desistido do direito de censurar o que for escrito ou transmitido e não terá controle das perguntas a serem feitas. Porém, com treinamento e preparação apropriada, pode controlar as respostas que serão dadas. (BRASIL, 2015, p. 50).

A melhor forma de evitar embaraços e desmentidos é gravar a entrevista realizada. (BRASIL, 2015, p. 50).

## Gerenciamento de Crise

O manual assevera por fim que:

Crise é diferente de problema. É um acontecimento imprevisível e que pode provocar prejuízos significativos a uma empresa e, conseqüentemente, aos seus integrantes. Se mal administrada, pode prejudicar a credibilidade e a imagem da instituição. A primeira atitude numa situação de crise é agir com rapidez, de modo a identificar a crise, analisá-la, verificar sua amplitude e tomar as providências necessárias para amenizar suas conseqüências. (BRASIL, 2015, p. 59).

## SÍNTESE

Que sopesse quanto aos documentos em análise possam já estar desatualizados ou que não foram implementados em parte ou no todo; o que é relevante é o fato de que transparece destes os princípios gerais quanto às perspectivas de gestão de crises e conflitos como também do seu entendimento como gestão de riscos, a fim de no âmbito da Administração Pública, no que concerne aos bens e interesses públicos e também às políticas públicas, como uma atividade da administração necessária, oportuna e sistêmica, quanto também como uma competência funcional, por tanto uma habilidade do administrador.

De fato os documentos destacados apresentam a mesma linha de desenvolvimento e buscam alcançar o mesmo fim, embora seja evidente de que isto se dê em seus próprios e distintos campos de atividade e em relação a seus objetos, a igualdade marcante é que sustentam que Gestão de Crises e Conflitos é uma abordagem Político Científica no âmbito da Administração Pública.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo dos seguintes pressupostos do presente estudo: Primeiro – gestão de crises e de conflitos nas organizações públicas e privadas é um tipo de ‘ação’, que busca garantir que os interesses da organização estejam protegidos e que os riscos de sua operação/funcionamento estejam sob controle, o que resulta em um ambiente funcional seguro e competente para que a organização possa atingir seus fins e objetivos – e ainda que – gestão de crises e conflitos é na prática a gestão de riscos pela administração. Segundo que – na Administração Pública a gestão de crises e conflitos será identificada tal qual a todas as atividades típicas do Estado, que visam pela sua natureza e finalidade o bem e o interesse público e as políticas públicas – e ainda que – Gestão de Crises e Conflitos é uma abordagem estratégica Política ou Científica no âmbito da Administração Pública, posto que sua



abordagem problematiza as questões de interesse público, e favorece aos Agentes Públicos a partir de suas práticas de identificação, análise, avaliação de riscos e recomendações a objetiva e conscienciosa tomada de decisão – e que – os preceitos constitucionais e normativos do Estado Brasileiro validam por suas noções gerais e essenciais, a gestão de crises e conflitos como abordagem estratégica para o trato tanto dos negócios públicos, quanto dos atos públicos da Administração, tanto quanto das suas atividades e serviços públicos. Pode-se concluir que, apesar de não se esgotar na presente exposição; fica claro e suficientemente demonstrado, que se firma a noção de que Gestão de Crises e Conflitos é uma abordagem Político Científica no âmbito da Administração Pública Brasileira.

Pois que a Administração Pública, regulada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1998, obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, com vistas a garantir a supremacia do interesse público, ou seja, a proteção dos bens públicos e o desenvolvimento de Políticas Públicas que proporcionem o bem-estar social, a segurança e a prosperidade econômica da Nação.

Por tanto a atividade pública deve ser desenvolvida e realizada a partir de instrumentos administrativos legais, eficientes eficazes, para a consecução da finalidade do Estado.

A gestão de crises e conflitos – gestão de riscos – é um destes instrumentos. O seu modo cíclico que parte da identificação de possíveis ameaças, avaliação de sua probabilidade e magnitude, previsão de condutas de neutralização e também de reação, e o aprimoramento do monitoramento destes riscos e da aprendizagem para seu enfrentamento pela Administração Pública, fazem da gestão de crises e conflitos – gestão de riscos, um componente intrínseco a todas as atividades e serviços do Estado.

E por este tanto é que mais que um processo, a gestão de crises e conflitos – gestão de riscos – é uma habilidade dos administradores/gestores públicos. Esta competência é inerente à pessoa do servidor público – o administrador, o gestor – que é o ente capaz de realizar a atividade pública, os serviços públicos.

Por isso sua definição como uma abordagem estratégica carregada de toda abrangência das noções quanto à Política (finalidade do Estado) e complementariamente das noções da Ciência (habilidade de realização de atividade técnica).

Deste modo defende-se que Gestão de Crises e Conflitos é uma abordagem Político Científica no âmbito da Administração Pública.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Site 2017. Planalto, visualizado em 18/10/2017 e disponível em:

< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>

\_\_\_\_\_. **RT Manual de Gerenciamento de Crises** – Projeto RIC. Ministério da Justiça. Elaboração Universidade de Brasília – UnB Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico – CDT, e Laboratório de Tecnologias da Tomada de Decisão – LATITUDE.UnB. Brasília – DF 2015. Visualizado em 03/10/2017 e disponível em:  
< <http://www.justica.gov.br/Acesso/governanca/pdfs/projeto-gestao-integrada/20150821-mj-ric-rt-manual-de-gerenciamento-de-crisis.pdf/view>>

\_\_\_\_\_. **Guia de Orientação para o Gerenciamento de riscos** Versão 1.0 Final. Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão, Gespública. 2013 Visualizado em 13/10/2017 e disponível em:  
< [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/bra\\_reino/acoes/gestao-riscos/p\\_vii\\_risco\\_oportunidade.pdf/view](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/bra_reino/acoes/gestao-riscos/p_vii_risco_oportunidade.pdf/view)>

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa Civil**, Ministério da Integração Social, Secretaria Nacional de Defesa Civil, 2007. Visualizado em 27/10/2017 e disponível em:  
< [http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=6aa2e891-98f6-48a6-8f47-147552c57f94&groupId=10157](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=6aa2e891-98f6-48a6-8f47-147552c57f94&groupId=10157)>.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. 8. Ed. Atualizada por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

HILL, Stephen. **Uma Base para o Desenvolvimento de Estratégias de Aprendizagem para a Gestão de Riscos no Serviço Público**; traduzido por Luís MarcosnB. L. de Vasconcelos. Brasília. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 2003. Cadernos ENAP, 23)

\_\_\_\_\_. **Guia sobre gestão de riscos no serviço público**. Canada School of Public Service. / Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, 2006. Cadernos ENAP, 30.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26.ed. São Paulo. Malheiros 2001.

MELO, Celso A. Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 27.ed. São Paulo. Malheiros 2010.

OLIVEIRA, Marcos de. **Livro Texto do Projeto Gerenciamento de Desastres** – Sistema de Comando de Operações / Marcos de Oliveira – Florianópolis: Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Defesa Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Universitário de Estudos e Pesquisas sobre Desastres, 2009. Visualizado em 03/10/2017 e disponível em:  
< <http://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/09/Manual-de-Gerenciamento-de-Desastres.pdf>>

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Ato Administrativo**. 5.ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais LTDA 2007.